

Miksi Sveitsi ei (vielä) ole EU:n jäsen?

JOSEF BUCHER

Minulta kysytään usein, milloin Sveitsi aikoo liittyä Euroopan unioniin. Vastaan aina, että se on vain ajan kysymys.

Aikahan on suhteellista, ja kukapa tietäisi sen paremmin kuin Albert Einstein. Einstein on yksi kuuluisimmista Sveitsiin muuttaneista saksalaisista. Siellä hän kävi koulunsa ja sai Sveitsin kansalaisuuden, kuten vanhempansakin. Tämä tapahtui suunnilleen 100 vuotta sitten. Opintojensa jälkeen hän vietti monta vuotta Bernissä, Sveitsin pääkaupungissa, missä hän kehitti suhteellisuusteoriaansa.

Myöhemmin Einstein muutti takaisin Saksaan, professoriksi, ja Saksasta hän emigroitui Amerikkaan. Siellä häneltä eräässä vaiheessa kysyttiin, mihin hän, atomipommin isänä, meni, jos ydinsota sattuisi syttymään. Sveitsiin, Albert Einstein vastasi, menisin takaisin Sveitsiin, koska Sveitsissä – hän sanoi – kaikki tapahtuu kymmenen vuotta myöhemmin.

Meillä – tarkoitan Sveitsiä toisaalta ja EU:n jäsenmaita toisaalta – on paljon enemmän yhdistäviä kuin erottavia piirteitä. Silti haluan seuraavassa korostaa sitä, mikä Sveitsissä on erilaista, jotta ymmärtäisimme toisiamme paremmin. Myös pienillä demokraattisilla mailla on erilaisia tapoja organisoida politiikkansa ja hallintonsa. Roomaan vie monta tietä.

St. Gotthard

Maantiede ja historia muovaavat kaikkia maita, mutta sitä ne ovat tehneet Sveitsin suhteen erityisesti. Maan ytimessä on monessa mielessä St. Gotthardin vuoristoreitti, jonka ansios-

ta Sveitsin historiasta on muodostunut varsin onnekas.

Ja historialla on tärkeä sija sveitsiläisten mielisä. Koulussa opimme jokainen sarjan vuosilukuja: 1291, 1315, 1386, 1481 ja 1515. Miksi tuo vanha historia merkitsee meille noin paljon? Ehkä siksi, että noiden vuosilukujen jälkeen Sveitsin olemassaolo ei enää ollut vaakalaudalla, koska sen naapureilla oli vahva intressi säilyttää tämä *puskurivyöhyke* niiden välissä. Olemme kyllä taistelleet viimeisten 500 vuoden aikana – mutta enemmän poliittisesta identiteetistämme kuin säilyttääksemme valtiomme.

Sveitsin asema syntyi ja vakiintui nimenomaan St. Gotthardin vuoristoreitin ympärille. St. Gotthard on Alppien keskeisin vuori, joka samalla on suuri vedenjakaja. Sieltä vesi kulkee pohjoisessa Pohjanmereen, etelässä Välimereen ja idässä Mustaanmereen. Mutta ja ennen kaikkea: St. Gotthard ja sen sola on myös lyhyin reitti Alppien yli pohjoisesta etelään, Stuttgartista Milanoon, Frankfurtista Roomaan, Nordkappista Sisiliaan, ja tietenkin päinvastoin.

Tämä reitti on aina kovasti kiinnostanut suurvaltoja. On ollut erittäin tärkeää, kuka kontrolloi tätä Alppien ylikulkua. Ja juuri tästä alkaa Sveitsin historia.

Keskiajan suuressa saksalais-roomalaisessa keisarikunnassa oli seitsemän kuningasta, jotka valitsivat yhden keskuudestaan keisariksi. Kun tämä kuoli, kuninkaat valitsivat tilalle toisen – jotta periytyvää dynastiaa ei syntyisi.

Jotta hallitsijalla olisi merkitystä, hänelle täytyi antaa joitain etuoikeuksia. Yksi näistä oli Alppien ylitysreitin valvonta. Tämä merkitsi sitä, että ihmiset, jotka asuivat St. Gotthardin solaan vievissä laaksoissa, olivat keisarin henkilökohtaisen vallan alla, ja keisari suojeli heitä paikallisten dynastioiden pyrkimyksiltä. Tämä oli sveitsiläisten kannalta suuri etuoikeus ja toimi hyvin – kunnes

Muokattu Turun yliopistossa 14.4.2008 pidetyn luennon pohjalta. Käännös: Matti Virtanen

keisariksi valittiin Habsburgin kuningas. Tästä Sveitsin suurimmasta vihollisesta tuli näin Sveitsin ”suojelija”, ja suuri konflikti Habsburgien ja sveitsiläisten kesken käynnistyi.

Paikalliset ihmiset kokoontuivat ensi kerran yhteen Rütliin vuonna 1291 puolustamaan autonomiaansa, jonka monet aiemmat keisarit olivat taanneet. Konflikti johti kuitenkin sotien sarjaan, ja kun sveitsiläisiä ei kyetty niissä lyömään, seurauksena oli ensin erottautuminen ja sitten täydellinen itsenäistyminen Pyhästä saksalais-roomalaisesta keisarikunnasta.

Tämä vähittäinen ja lähes yhtäjaksoinen 700-vuotinen erottautumisprosessi on jättänyt syvän jäljen sveitsiläisten poliittiseen mieleen. Tuon pitkän periodin aikana maa saattoi kehittää omia instituutioitaan, luoda paikallisen demokraattisen systeemin – ja säilyttää toisaalta myös joitakin keskiaikaisia traditioita näihin päiviin saakka.

Tämä suhteellisen menestykäs historia auttaa ymmärtämään, ettei liittyminen EU:hun mitenkään luontevasti seuraa siitä, mitä olemme historiastamme oppineet. Monien mielestä – oikein tai väärin – EU vaikuttaa uudestisyntyneeltä saksalais-roomalaiselta keisarikunnalta eli siltä samalta, mistä sveitsiläiset ottivat keskiajalta alkaen määrätietoisesti irti.

Kielet ja kantonit

Monet tietävät, että Sveitsissä on neljä kieliyhteisöä: 63 prosenttia puhuu saksaa (tai paremminkin sveitsinsaksaa), 20 prosenttia ranskaa, seitsemän prosenttia italiaa ja noin 0,5 prosenttia vanhaa latinaa pohjautuvaa retoromaanin murretta. Puolet sveitsiläisistä on protestantteja, lähes puolet katolisia.

Kulttuurisesta moninaisuudesta huolimatta sveitsiläinen federalismi ei ole desentralisaation tulosta. Kyse ei ole siitä, että kantoneille olisi annettu historian myötä yhä enemmän autonomiaa – pikemmin päinvastoin. Liittovaltion rakenne perustuu siihen, että kantonit liittyivät Sveitsiin vapaasti ja vapaaehtoisesti (kuten jäsenet EU:hun nykyisin). Liittovaltio syntyi 500 vuoden kuluessa, kun kantonien määrä on kasvanut kolmesta alkuperäisestä nykyiseen 26 nyky-kantoniin. Kantonien federaatio ei ole koskaan ollut eikä ole vähemmistöjen koalitio.

Tästä syystä kulttuurinen moninaisuus ei ole koskaan ollut Sveitsissä erityisen suuri ongelma.

Edes ”saksankielistä enemmistöä” tuskin on olemassa, koska se jakautuu katolisiin ja protestanttisiin, urbaaneihin ja agraarisiin, rikkaisiin ja köyhiin kantoneihin.

Poliittinen legitimizeetti ja identiteetti lepäävät Sveitsissä paljolti kantonien varassa. Perustuslaki sanoo kirkkaasti, että kaikki valta, jota ei erityisesti ole annettu keskusvallalle, jää automaattisesti kantoneihin. Kantonien tärkeys näkyy kaikessa. Ne keräävät valtaosan veroista (noin 90 % välitömistä) ja järjestävät ja kustantavat koulut, sairaalat, poliisin ja useimmat yliopistot. Tulos on, että meillä on 26 erilaista verojärjestelmää ja 26 erilaista koulusysteemiä. Jopa koulukirjat vaihtuvat, kun kantonien rajat ylitetään.

Kantonit ovat Sveitsin järjestelmän tärkeimmät tukipilarit myös poliittisessa ja institutionaalisessa mielessä. Vitsi auttaa ymmärtämään kantonien olennaisuuden. Kerrotaan – ja tämä on vitsi – että eräässä gallupissa kartoitettiin kansallisia vahvuuksia vastakkaisen sukupuolen valloituksessa ja lasten teossa. Yksimielisimmät vastaukset olivat: ranskalainen taito, italialainen charmi, saksalainen tekniikka, venäläinen temperamentti. Sveitsin osalta yleisin vastaus taas oli, että kaikki riippuu kantonista...

Poliittinen kulttuuri

Sveitsin poliittinen kulttuuri ja instituutiot kehittyivät siis hitaasti, koska me saimme olla rauhasa hyvin pitkään. 700 vuotta sitten Habsburgien dynastia heitettiin ulos maasta, eivätkä he onnistuneet palaamaan. 500 vuoteen maassa ei ollut vieraita joukkoja. Sitten, mutta vain kerran ja lyhyeksi aikaa, tähän tuli Napoleonin myötä poikkeus. Hänen tappionsa jälkeen on seurannut 200 vuotta, tähän päivään saakka, ilman ulkopuolista miehitystä.

Onneksella Sveitsillä on siksi ollut etuoikeus rakentaa omaa poliittista järjestelmäänsä ilman ulkopuolista vaikutusta. Tämä on ottanut aikaa – mutta aikaa, jonka historia on meille järjestänyt. Siksi instituutiomme, ovat kotimaista valmistetta, syvälle juurtuneita ja niillä on suuri legitimizeetti.

Olemme olleet onnekkaita myös toisessa suhteessa. 500 vuoteen meillä ei ole ollut kuningasta, ei prinssiä eikä keisaria, joka olisi voinut väittää Sveitsiä omakseen. Meillä toki on ollut aristokratiamme, kaupungeissa enemmän kuin maa-

seudulla; meillä on ollut kapinaliikkeitä, ensin talonpoikien, sitten paljon myöhemmin tehdastyöläisten – mutta kukaan yksittäinen hallitsija ei ole kyennyt ottamaan valtaa. Siksi sveitsiläisessä kulttuurissa pidetään mielellään yllä eräänlaisia anarkistisia tendenssejä ja illuusiota, että me voimme aina tehdä, mitä me itse tahdomme.

Jopa Napoleon, muutaman tuskallisen kokemuksen jälkeen, tuli siihen tulokseen, että sveitsiläisiä on liian vaikea hallita. Hän lopulta luopui yrityksestä pakottaa Sveitsi ideoimaansa keskitettyyn hallitsemisjärjestelmään ja antoi kantonien järjestää asiansa ja ihmistensä väliset suhteet heidän omalla tavallaan – kunhan vain sai riittävästi sveitsiläisiä sotilaita sotiansa käymään.

Haluan korostaa tältä pohjalta kehittyneen systeemin kahta piirrettä: kansanäänestyksiä ja ”henkeä” niiden taustalla.

Kansanäänestyksiä on kahdenlaisia. Jos perustuslakia halutaan muuttaa, kansanäänestys on automaattinen ja pakollinen. Mutta myös liittovaltion parlamentin hyväksymät tavalliset lait on alistettava kansanäänestykseen, jos kolmen kuukauden aikana niiden hyväksymisestä 50 000 ihmistä allekirjoittaa vaatimuksen sellaisen järjestämisestä.

Näin suuret kansan oikeudet ovat historiallisesti aika nuori ilmiö. Ne ovat vahvistuneet viimeisten 150 vuoden aikana, jolloin jokainen uusi sukupolvi on laajentanut niiden alaa. Miksi tällainen trendi? Perussyynä on se, että keskushallinnon valta on lisääntynyt suuresti tänä samana aikana.

Kun uusi perustuslaki – joka edelleen on modernin Sveitsin perusta – säädettiin vuonna 1848, Sveitsin sisäisiä markkinoita ei varsinaisesti vielä ollut. Kantoneilla oli omat valuuttansa, liittovaltion tasoista yhteistä lainsäädäntöä eikä sosiaalista turvaa ollut. Joka kerta, kun Sveitsin äänestäjät suostuivat laajentamaan keskushallinnon valtaa, he samalla kehittivät välineitä kontrolloida tuota samaa valtaa.

Tuo dynamiikka synnytti sen poliittisen systeemin, joka Sveitsissä on nyt – ja myös sen perustana olevan mentaliteetin, hengen. Sveitsin systeemi joutuu toimimaan ehkä Euroopan anarkistisimman kansan kanssa ja ehdoilla. Tuo henki on synnyttänyt sen moninkertaisen vallan kontrollin välineistön, jonka olennaisimmat piirteet haluan luetella.

Sveitsi on omaksunut montesquieuilaisen kolmijaon lakiasäättävän, toimeenpanevan ja tuomiovallan kesken, mutta niin, että oikeuslaitoksen it-

senäisyyden lisäämiseksi useimmat tuomarit valitaan vaaleilla. Parlamentissa on kaksi kamaria, yksi kantoneja ja yksi kansalaisia varten, mutta molemmilla on täsmälleen samat valtaoikeudet. Horisontaalisesti valta on jaettu keskusvallan ja kantonien kesken. Liittovaltiolla ei ole pysyvää presidenttiä eikä pääministeriä, vaan vuosittain vaihtuva parlamentin valitsema ”presidentti”. Sveitsillä on väestömäärään nähden ehkä suurin armeija Euroopassa. Se ei kuitenkaan ole pysyvä organisaatio, vaan perustuu vaihtuviin valmiusryhmiin, eikä armeijalla rauhan aikana ole komentojaa. Sodan sattuessa parlamentti valitsee sellaisen. Ja lopulta kansanäänestysjärjestelmä takaa sen, että kaikki keskeiset päätökset voidaan saattaa kansan suoraan päätettäväksi.

Käsittääkseni tuskin mikään muu maa on rakentanut näin monitasoista turvajärjestelmää vallan väärinkäyttöä vastaan kuin sveitsiläiset ovat tehneet. Tämä on melkoinen saavutus, kontribuutio poliittiseen sivilisaatioon. Mutta me olemme olleet onnekkaita, historia on antanut meille aikaa ja tilaa luoda ja kehittää tällaista poliittista yllellisyyttä.

Euroopan sydämessä

Sveitsille – ja silmäys karttaan selittää kaiken – EU on ehdottomasti tärkein kumppani, niin talouden, kulttuurin, ympäristön kuin turvallisuuden kannalta. Integraation paine tuntuu kaikkialla.

Itse asiassa Sveitsi on integroituneempi EU:hun kuin monet sen jäsenmaista. Kolme esimerkkiä. Sveitsi tuo kaikista tuontitavaroistaan 70 prosenttia EU:sta. Suomen osalta vastaava luku on 55 prosenttia. Sveitsissä asuu 900 000 muiden EU-maiden kansalaista, mikä on 12 prosenttia Sveitsin koko populaatiosta. Suomen osalta vastaava luku on alle yhden prosentin. Sveitsin ja EU:n rajan ylittää päivittäin 700 000 henkilöä, mikä tarkoittaa 250 miljoonaa rajanylitystä vuodessa. Suomen rajan ylityksiä suuntaan tai toiseen on vuodessa 15 miljoonaa.

Luvut kertovat paljon Sveitsin sijainnista – se on Euroopan sydämessä. Ja kuitenkin, huolimatta keskeisestä sijainnistaan ja integroitumisen asteestaan kaikilla aloilla, Sveitsillä ei ole minkäänlaista kouraantuntuvaa suunnitelmaa EU:hun liittymisestä. Miksei?

Suurin este on ensinnäkin poliittinen järjestelmämme ja poliittinen kulttuurimme. Kyse ei

ole vain epäluottamuksesta ulkovaltoihin, vaan Sveitsissä epäluulot kohdistuvat voimakkaana myös maan omaan eliittiin. Kuten sanottu, vahvat anarkistissävyyiset tendenssit elävät: halu (tai illuusio) tehdä aina, kuten me itse tahdomme. Siksi kansanäänestysdemokratia on niin syvälle juurtunut, ja EU:hun liittymisen pelätään murentavan suoran demokratian alaa.

Toiseksi kyse on historian painosta. Vapautuminen keskiajan suuresta keisarikunnasta oli meidän menestystarinamme – ja nytkö meidän pitäisi liittyä tähän suureen unioniin uudelleen? Puolueettomuus piti Sveitsin naapurimaiden, varsinkin Saksan ja Ranskan, välisten loputtomien sotien ulkopuolella – nytkö meidän pitäisi sitoa oma kohtalomme niihin? Ja kuitenkin: Eurooppa on muuttunut dramaattisesti Berliinin muurin kaatumisen jälkeen. Eivätkö sveitsiläiset ole vielä tajunneet sitä? Muistakaa, mitä Einstein sanoi: Sveitsissä kaikki tapahtuu kymmenen vuotta myöhemmin.

Liittymisen kustannuksia ei sen sijaan pelätä, vielä. Sveitsi joutuisi EU:n jäsenenä nettomaksajaksi noin kolmen miljardin euron vuosisummalla, mutta keskustelussa tämä ei ole noussut esiin. Jos debatti joskus siirtyy taloudellisiin kysymyksiin, olemme onnistuneet jättämään historian ja sen myytit taaksemme. Kysymys taloudellisesta panoksestamme tulee olemaan jäsenyyden viimeinen ylitettävä este, mutta se ei ole esteistä suurin.

Aikanaan Sveitsin hallituksella oli kymmenen vuoden ajan selkeä pyrkimys hakea EU:n jäsenyyttä – mutta tänä aikana hallitus ei saanut tavoitteelleen riittävästi poliittista tukea. Lopulta hallitus päätti puhdistaa pöydän ja luopui jäsenyyden tavoittelusta. Vaihtoehtoksi kehitettiin bilateraalinen lähestymistapa EU:n suuntaan.

Aluksi EU ei ollut tällaisesta vaihtoehdosta kovinkaan kiinnostunut, mutta vuonna 1999 saimme EU:n kanssa aikaan seitsemän bilateraalisen kohdan sopimuksen (se tunnetaan nimellä Bilaterals I). Yksi näistä kohdista koski ihmisten vapaata liikkumista unionin ja Sveitsin välillä, ja tämä tarkoittaa nykyisin siis myös Suomen ja Sveitsin väliä.

Lähentymispyrkimys ei pysähtynyt näihin seitsemään kohtaan. Muutaman vuoden kuluttua EU puolestaan teki aloitteen uusien asioiden nostamisesta sopimukseen. Neuvottelukieroksen jälkeen uusi yhdeksän bilateraalisen kohdan sopimus oli valmis allekirjoitettavaksi vuon-

na 2005 (se tunnetaan nimellä Bilaterals II). Yksi näistä yhdeksästä kohdasta sallii Sveitsin liittymisen Schengenin sopimukseen, minkä odotamme tapahtuvan marraskuun 1. päivänä 2008.

Tämä prosessi on kohdannut voimakasta vastarintaa. Lähentymisen vastustajat ovat pakottaneet hallituksen moniin kansanäänestyksiin, mutta kymmenen viime vuoden aikana jokaisessa niistä selkeä enemmistö on äänestänyt valitun bilateraalisen linjan puolesta. Eikä lähentyminen pääty tähän. Sveitsi käy EU:n kanssa jo alustavia neuvotteluja uusista yhteistyön muodoista, kuten: sähkönsiirto ja -kauppa; terveyspolitiikka; Galileo-projektiin liittyminen sekä suuri haaste, maataloustuotteiden vapaakauppa EU:n alueella.

Vapaamatkustaja vai panttivanki

Mutta mikä nykytilanne oikein on: onko Sveitsi EU:n vapaamatkustaja vai panttivanki?

Vahvat poliittiset voimat Sveitsissä haluavat meidän pitävän Euroopan unionia byrokraattisena hirviönä ja vihamielisenä voimana. On myös houkuttelevaa säikytellä sveitsiläisiä äänestäjiä vilautamalla karttaa, jossa Sveitsi on kokonaan EU:n ympäröimä ja luoda vaikutelma, että maasta on tullut EU:n panttivanki tai vanki.

Tämä kuva on väärä, sillä se ei tunnista EU:ta rauhan projektina. Sveitsin pitkän historian aikana emme ole milloinkaan todistaneet 60 vuoden rauhanjaksoa naapureidemme kesken, eikä koskaan aiemmin ole ollut 60 vuoden jaksoa ilman sotaa jonkin meidän rajamme tuntumassa. Sveitsin näkökulmasta EU:n ylivoimaisesti merkittävien saavutus on rauhan vakiinnuttaminen meidän naapurivaltioidemme kesken.

Toisaalta voidaan sanoa, että tällainen rauhalinen naapurusto on hyväksi myös Sveitsille itselleen, kuten on myös EU:n taloudellinen menestys. Onko Sveitsi siis vapaamatkustaja, joka nauttii EU:n luomista eduista, mutta ei maksa jäsenyyden kustannuksia? Poimiiko Sveitsi vain rusinat pullasta, kuten eräät Brysselin byrokraatit haluavat meidän tilanteen kokevan?

Tämä kuva on yhtä väärä kuin ensimmäinenkin, koska läheinen yhteistyö Sveitsin ja EU:n kanssa on myös EU:lle *valtavan edullista*. Tosiasias-
assa Sveitsi on EU:n paras naapuri, ja on vaikea kuvitella parempaa. Korostan tätä johtopäätöstä viiden esimerkin avulla.

Ensinnäkin EU-maat veivät viime vuonna

Sveitsiin tuotteita 87 miljardin euron arvosta. Sveitsi on EU:n tuotteille toiseksi suurin markkina koko maailmassa, heti Yhdysvaltojen jälkeen. Tämä tarkoittaa, että EU-maat yhdessä vievät enemmän tuotteita Sveitsiin kuin ne vievät Intiaan, enemmän kuin Venäjälle, enemmän kuin Kiinaan. Sveitsi on EU-tuotteiden suurin ostaja Nordkappista Hyvän toivon niemeen, Atlantilta Tynnellemerelle.

Toiseksi vapaakauppasopimus Sveitsin ja EU:n välillä on avannut markkinoita molemmin puolin. Kysymys kuuluu, kummat saavat paremmat edut mahdollisuuksista, pieni joukko sveitsiläisyrityksiä EU:n valtavilla markkinoilla vai suuri joukko EU:n suuryrityksiä Sveitsin rajatuilla markkinoilla? Viime vuonna EU:n kaupan ylijäämä Sveitsin kanssa oli 16 miljardia euroa, mikä oli, taas, Yhdysvaltain jälkeen toiseksi suurin kaupan ylijäämä, mikä EU:lla on minkään maailman maan kanssa.

Kolmanneksi vuoden 2005 sopimuksessa sovittiin, että Sveitsi ryhtyy keräämään veroa niiltä EU-kansalaisilta, jotka saavat korko- tai osinkotuloja Sveitsissä. On aika erikoista, että EU:n ulkopuolinen maa kerää omalla alueellaan veroa EU:n puolesta ja tilittää sitten keräämänsä ve-

rot EU:n kassaan – mutta Sveitsi tekee näin. Sopimuksen jälkeisenä vuonna Sveitsi tilitti EU:lle näitä veroja 250 miljoonaa euroa, ja määrä on kasvussa, koska myös veroprosentti on kasvussa.

Neljänneksi Sveitsi alkoi kahdeksan vuotta sitten rakentaa valtavaa tunnelia Alppien ali. Tunnelin keskeisin osa on St. Gotthardin alla – joka, edelleen, kuten 700 vuotta sitten, on lyhyin reitti läpi Alppien. St. Gotthardin tunneli tulee valmistuttuaan olemaan 57 kilometriä pitkä, pisin maailmassa. Tämä tunneli rakennetaan lähinnä Saksan ja Italian transito-liikennettä varten, siis EU:sta EU:hun, mutta Sveitsi rahoittaa koko hankkeen. Sen kustannukset ovat nykyarvion mukaan noin 15 miljardia euroa.

Viidenneksi joka päivä 215 000 EU-kansalaista saapuu aamulla Sveitsiin töihin ja palaa illalla kotiin perheidensä luo EU:hun. Pelkästään tällä tavalla Sveitsi tarjoaa työpaikan siis yli 200 000 EU:n kansalaiselle. Palkkasumma, jonka he vievät mukanaan kotiin, on joka vuosi noin yhdeksän miljardia euroa.

EU:n panttivanki vai vapaamatkustaja – kuinka yksipuolisia ja harhaanjohtavia nämä mielikuvat ovat!